



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce **V. M.**, zastoupeného Mgr. Janem Vargou, advokátem se sídlem Praha 2, Fügnerovo nám. 1808/3, proti žalovanému **Krajskému úřadu kraje Vysočina**, se sídlem Jihlava, Žižkova 57, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: J. B.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2013, č. j. KUJI 12520/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 1. 2014, č. j. 10 A 112/2013 – 72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí Městského úřadu Pacov ze dne 21. 11. 2012, č. j. MP/13697/2012/Výst/Ma, jímž bylo stěžovateli uloženo trpět provedení prací spojených s odstraňováním stavby rekreační chaty postavené na pozemku p. č. st. 48 a p. č. 1436, jejíž odstranění nařídil stavební úřad rozhodnutím ze dne 6. 11. 2008, č. j. Výst.4367/2007/Ma.

Krajský soud žalobu stěžovatele odmítl, neboť napadené rozhodnutí neshledal rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“, když jím nebyla zakládána, měněna, rušena nebo závazně určována jeho práva či povinnosti. Krajský soud napadené rozhodnutí vyhodnotil jako rozhodnutí podle § 70 písm. c) s. ř. s., kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem a které je ze soudního přezkumu vyloučeno. Proto byl nucen konstatovat, že žaloba proti takovému rozhodnutí je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná, a nezbylo mu, než ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Stěžovatel poté, co popsal předchozí průběh řízení, v kasační stížnosti namítá, že krajský soud pochybil, nezabýval-li se všemi okolnostmi daného případu, ale toliko konstatoval předčasnost podané žaloby. Stěžovatel je toho názoru, že jeho žaloba byla opodstatněná a neměla být tudíž odmítnuta.

Stěžovatel má za to, že řízení před správními orgány bylo nezákonné již od počátku, když poukazuje např. na nevypořádání se s námitkou podjatosti Městským úřadem Pacov a z toho plynoucího porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Dle jeho názoru mělo být řízení zastaveno. V důsledku tohoto nezákonného řízení stěžovateli vznikla majetková škoda. Stěžovatel dále poukazuje na účastenství pana J. M., který nebyl řádně vyrozuměn o vydaném rozhodnutí. Stěžovatel se tedy domnívá, že Krajský soud nesprávně zjistil skutkový stav věci a jeho rozhodnutí považuje za nezákonné. Vzhledem k uvedenému žádá, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel doplnil svou kasační stížnost podáním ze dne 20. 2. 2014. V něm popsal skutkový stav až od roku 1999, kdy se obrátil na Městský úřad Pacov ohledně stavby p. B. na sousedním pozemku. Stěžovatel dále namítl, že mu žalovaným nebylo umožněno před rozhodnutím ve věci nahlédnout do spisu a vyjádřit se k novým skutečnostem. Stěžovatel má za to, že se žalovaný dopouští protiprávního jednání s úmyslem poškodit všechny kromě p. B. Je také toho názoru, že postup p. M, S., K. JUDr. C. a dalších je vůči němu nepřátelský a že se jedná o organizovanou skupinu, která se úmyslně dopouští protiprávního jednání. Stěžovatel uzavřel, že jeho žaloba byla důvodná a nikoliv předčasná.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že setrvává na svých dřívejších tvrzeních, na která odkazuje a plně souhlasí s rozhodnutím krajského soudu. Navrhuje proto kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. V daném případě je tak kasační stížnost přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s. Z obsahu napadeného rozhodnutí je však zřejmé, že uplatňován může být toliko kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e), který jako jediný připadá v úvahu v případě, byla-li žaloba krajským soudem odmítnuta. Jak vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení se totiž fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c), d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (srov. např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS; všechna rozhodnutí jsou dostupná z www.nssoud.cz). V dalším rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65, Nejvyšší správní soud dovodil, že *„odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou [...] a nezabýval se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže.“*

Z tohoto pohledu je projednatelnou kasační námitkou pouze stěžovatelovo tvrzení, že krajský soud neměl žalobu odmítnout pro předčasnost, ale po úplném zjištění skutečného stavu věci ji projednat a vyhovět jí. Ostatní kasační tvrzení nelze považovat za přípustnou kasační argumentaci.

Předně je tak třeba zdůraznit, že v projednávané věci je přezkoumáváno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, nikoliv rozhodnutí meritorní - rozsudek, kterým by bylo rozhodováno o věci samé. Z povahy rozhodnutí o odmítnutí žaloby vyplývá, že nemůže být zatíženo vadou jenom z toho důvodu, že se nezabývalo věcí samou. Je tomu tak proto, že správní soud je povinen vždy před meritorním posouzením věci uvážit o tom, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení a poté (podle výsledku), zda je žaloba vůbec přípustná. Pokud by soud shledal, že podmínky řízení nejsou naplněny, musel by žalobu odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jsou-li dány podmínky řízení, zabývá se potom otázkou, zda je žaloba přípustná. Jestliže by tomu tak nebylo, bylo by také nutno žalobu odmítnout pro její nepřipustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], tedy bez jejího meritorního přezkoumání. Teprve až správní soud dospěje k závěru, že jsou dány podmínky řízení a žaloba je přípustná, přichází v úvahu posouzení otázky její důvodnosti. Nezabývá-li se správní soud z uvedených důvodů věcí samou, nelze z toho dovozovat nezákonnost soudního rozhodnutí. Jde o důsledek toho, že věcnému přezkoumání brání zákonná překážka. Je třeba ještě dodat, že Nejvyšší správní soud posuzoval již dříve otázku uplatnění jiných stížnostních důvodů, nežli důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Např. ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 – 38, který byl publikován pod č. 524/2005 Sb. NSS, se vyslovil tak, že *„nerozhodl-li soud ve věci samé, ale žalobu odmítl podle § 46 s. ř. s., nepřísluší ani Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti zabývat se stěžovatelem uplatněným stížnostním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“* Ve světle podaného výkladu, jakož i s ohledem na citovanou judikaturu se proto Nejvyšší správní soud nemohl zabývat stěžovatelem uplatněnými důvody stran vad řízení před správními orgány a nedostatečně či nesprávně zjištěného skutkového stavu věci.

Pokud jde o námitku, která jako jediná může být předmětem tohoto přezkumu, tedy že stěžovatelova žaloba neměla být odmítnuta, nýbrž věcně projednána, k té uvádí Nejvyšší správní soud následující.

Nejprve nutno stěžovatele upozornit na skutečnost, že krajský soud neodmítl jeho žalobu jako předčasnou [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], nýbrž jako nepřípustnou [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Krajský soud před posouzením jednotlivých žalobních námitek správně přistoupil k hodnocení povahy napadeného rozhodnutí v tom smyslu, zda se nejedná o rozhodnutí, které je z přezkumu správními soudy vyloučeno. Dospěl při tom k závěru, že napadeným rozhodnutím nebyla zakládána, měněna, rušena ani závazně určována práva či povinnosti stěžovatele. Tímto rozhodnutím žalovaný konstatoval zejména vady v procesním postupu Městského úřadu v Pacově, pročež jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tímto postupem tak bylo vyhověno odvolání stěžovatele, když jím napadené rozhodnutí bylo zrušeno. Z odůvodnění krajského soudu je zřejmé, že napadené rozhodnutí žalovaného nepovažoval za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž jej posoudil jako rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem podle § 70 písm. c) s. ř. s., které je ze soudního přezkumu vyloučeno [§ 68 písm. e) s. ř. s.].

Se závěrem krajského soudu lze souhlasit pouze zčásti. Rozhodnutí žalovaného skutečně nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím žádným způsobem nemohlo být zasazeno do právní sféry stěžovatele (jeho odvolání bylo vyhověno a prvostupňové rozhodnutí bylo zrušeno) a nebyla jím zakládána, měněna, rušena ani závazně určována práva či povinnosti stěžovatele. Nejvyšší správní soud se ale neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že se jedná o rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze za rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, považovat ty úkony správních orgánů, jimiž správní orgán zasáhl pouze do práv týkajících se samotného vedení řízení, nikoliv do práv dotýkajících se hmotněprávní sféry účastníka řízení (srov. rozhodnutí ze dne 28. 2. 2006, č. j. 1 As 4/2004 - 75). Jedná se o taková procesní rozhodnutí, která jsou vydávána v průběhu probíhajícího správního řízení, které je následně ukončeno rozhodnutím ve věci samé, proti němuž zákon zásadně připouští soudní přezkum. Přezkum rozhodnutí o vedení řízení přichází v úvahu právě v průběhu soudního přezkumu konečného rozhodnutí, a to jako součást přezkumu procesního postupu správního orgánu, který jeho vydání předcházela. Soudní judikatura dovodila, že rozhodnutími, jimiž se toliko upravuje vedení řízení, jsou např. rozhodnutí o přerušení řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62), rozhodnutí o ustanovení zástupce (srov. rozsudek ze dne 19. 6. 2006, č. j. 5 Afs 86/2005 - 40, publ. pod č. 1326/2007 Sb. NSS), o rozsahu nahlédnutí do spisu (srov. usnesení ze dne 26. 6. 2003, č. j. 6 A 164/2002 - 8, publ. pod č. 15/2003 Sb. NSS), o vyloučení úřední osoby pro podjatost (srov. rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS), apod. Je tedy zřejmé, že rozhodnutí o odvolání, jímž bylo zrušeno rozhodnutí prvostupňového orgánu, není takovým procesním úkonem, jímž se toliko upravuje samotné vedení řízení před správním orgánem, když jím bylo rozhodováno mj. o „osudu“ prvostupňového rozhodnutí ve věci samé a bylo jím také ukončeno řízení před odvolacím orgánem.

Pokud jde o povahu napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud vychází z toho, že ustanovení § 65 s. ř. s. „nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry

pokračování

žalobce“ (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). Vycházejí z tohoto závěru, konstantní judikatura správních soudů nepokládá rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví, neboť takové rozhodnutí nepředstavuje meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob mající hmotněprávní účinky (srov. např. rozsudek ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56, nebo rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219).

Nejvyšší správní soud neshledal důvod se odchýlit od shora uvedených závěrů ani v právě projednávané věci. Krajský soud tak správně dospěl k závěru, že se u napadeného rozhodnutí nejedná o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nicméně jej pak nesprávně podřadil pod rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení podle § 70 písm. c) s. ř. s. Tato skutečnost však sama o sobě neznamená vadu, pro kterou by bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit, když se kompetenční výluka ze soudního přezkumu vztahuje nejenom na rozhodnutí o vedení řízení, nýbrž též na úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími (§ 70 písm. a) s. ř. s.). Bez ohledu na toto pochybení krajského soudu bylo tedy na místě podanou žalobu stěžovatele odmítnout podle § 68 písm. e) s. ř. s., dle kterého je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno, ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle kterého soud odmítne návrh, který je nepřipustný.

Jak již tento soud judikoval v rozhodnutí ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 - 76, „užití jiného důvodu k jinak správnému odmítnutí žaloby nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu I. stupně v řízení o kasační stížnosti; výsledek řízení po případném vrácení věci k řízení před soudem I. stupně - co do praktického efektu pro účastníka - by byl týž. Soudní řízení však neslouží a sloužit nemůže k řešení toliko teoretických sporů. Nejvyšší správní soud proto, ostatně i z důvodu procesní ekonomie, přestal na tom, že nesprávně uvedený důvod správného odmítnutí žaloby nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Je podstatné, aby soud neodmítl věcně jednat tam, kde na to má účastník řízení právo; to by se pak skutečně rovnalo účinkům denegationis iustitiae.“

Nejvyšší správní soud projednávající nynější kasační stížnost neshledal důvodu, aby se odchýlil od svého dřívějšího stanoviska a z „ryze z formálních důvodů“ zrušil touto stížností napadené usnesení krajského soudu. Zrušení žalobou napadeného usnesení by nepřineslo nic jiného, než zvýšené výdaje účastníků řízení. Krajský soud by i v navazujícím řízení žalobu stěžovatele opět odmítl (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

Z výše uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele důvodnou a nezbylo mu než jí rozsudkem zamítnout (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému, který byl v řízení úspěšný, náklady řízení nevznikly, resp. je neúčtoval. Proto soud rozhodl, že žalovanému

se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení nepožadovala náhradu nákladů řízení, soud jí neuložil žádné plnění povinnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.), a proto jí rovněž náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. dubna 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu